



**Michał
Burtowy**

Raporty amerykańskiego Krajowego Stowarzyszenia Urzędników Transportu Miejskiego (NACTO) a projekt z dnia 30 lipca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych

Streszczenie

Artykuł omawia raporty przygotowane przez NACTO, dotyczące tzw. „shared micro-mobility”, czyli miejskiego ruchu małych urządzeń transportu osobistego, opartego na najmie (miejskiej mikromobilności). Raporty powstały w latach 2018 i 2019 r. Analiza raportów ma na celu zapoznanie polskiego czytelnika z aktualnymi wynikami badań wiodącej amerykańskiej organizacji zajmującej się problematyką transportu miejskiego i odniesienia ich do problemów użytkowania urządzeń transportu osobistego (dalej jako: UTO), z którymi mierzą się lub zmierzają polskie miasta – a zatem i polski ustawodawca, który opracował i ogłosił niedawno projekt z dnia 30 lipca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD564).

Słowa kluczowe

Policja, pojazd, właściciel pojazdu, dysponent (osoba dysponująca pojazdem), unieruchomienie pojazdu, urządzenie do blokowania kół.

* * *

1. Dlaczego NACTO?

Krajowe Stowarzyszenie Urzędników Transportu Miejskiego (oryg. *National Association of City Transportation Officials*, dalej jako: NACTO) jest stowarzyszeniem 81 głównych miast Ameryki Północnej i agencji tranzytowych, utworzonym w celu wymiany pomysłów, spostrzeżeń i praktyk dotyczących transportu oraz wspólnego podejścia do kwestii transportu krajowego. Misją NACTO jest „budowanie miast jako miejsc dla ludzi” dzięki bezpiecznym, zrównoważonym, dostępnym i sprawiedliwym środkom transportu. Sposobami, jakie NACTO dekla-

ruje w celu realizacji swoich założeń są m.in. „komunikowanie śmiałej wizji mobilności w mieście w XXI wieku i budowanie silnego potencjału wśród urzędników transportu miejskiego”, „umocnienie współpracy miast, aby mogły przodować w polityce transportowej na poziomie lokalnym, stanowym i krajowym”, „podniesienie poziomu projektowania ulic, w którym priorytetem są ludzie chodzący, jeżdżący na rowerze i podróżujący komunikacją”¹.

NACTO jest wiodącym podmiotem na amerykańskiej mapie organizacji non-profit, działających na polu usprawniania transportu miejskiego² – przy czym oprócz obywatelskiego celu działania, pozytywne wrażenie robią również takie aspekty jego działalności, jak aktywne pełnienie funkcji platformy wymiany doświadczeń miast członkowskich (poprzez zbieranie, opracowywanie i wymianę danych), oraz połączenie idei działania na korzyść ludzi z potencjałem samorządowym i urzędniczym, przy niezależności stowarzyszenia od władz politycznych i administracji.

Z tego powodu konferencje i raporty NACTO cieszą się dużym respektem wśród władz, a także zainteresowaniem dziennikarzy specjalizujących się w zagadnieniach ekologii i zrównoważonego rozwoju³.

Trzeba mieć na uwadze, że NACTO specjalizuje się w rozwiązywaniu problemów transportu dużych miast, gdyż pełne członkostwo w stowarzyszeniu zarezerwowane jest dla miast powyżej 400 000 mieszkańców (tzw. Full Membership), a miasta spoza terenu USA mogą przystępować na zasadzie członkostwa międzynarodowego, przy liczbie ludności powyżej 300 000 mieszkańców (tzw. International Membership)⁴.

To wszystko powoduje, że problemy opisywane w pracach NACTO z dużym prawdopodobieństwem w niedługim czasie będą mieć odzwierciedlenie w głównych polskich miastach – a zatem treść tych raportów może stanowić istotne źródło informacji i inspiracji dla ustawodawcy oraz samorządów miejskich w zakresie szeregu problemów, jakie wiążą się z użytkowaniem UTO i szerzej – z miejską mikromobilnością.

¹ <https://nacto.org/about/>. Do miast członkowskich należą m.in.: Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles, Nowy Jork i Waszyngton D.C., a spośród miast spoza USA – Montreal, Toronto i Vancouver.

² Strona nacto.org jest drugim wynikiem wyszukiwania po wpisaniu w wyszukiwarce Google hasła „shared micromobility” oznaczającego wynajmowane środki transportu osobistego w dużych miastach.

³ P. Baker, *Shareable scooters may seem sustainable, but are they really?*, <https://www.greenbiz.com/article>; A. Westrope, *How Should Cities Handle New Mobility Data? NACTO Has Ideas*, <https://www.govtech.com>.

⁴ <https://nacto.org/membership/>. Mniejsze amerykańskie miasta, a także miasta w Kanadzie i Meksyku oraz agencje tranzytowe działające w mieście członkowskim NACTO mogą dołączyć do NACTO jako tzw. członkowie stowarzyszeni/korespondenci (tzw. Affiliate Membership). Członkowie stowarzyszeni zyskują wszystkie korzyści pełnych członków, z wyjątkiem uczestnictwa w pracach federalnej komisji ds. transportu.

2. Raporty

Pierwszy raport na temat miejskiej mikromobilności NACTO opublikowało w lipcu 2018 r. (dalej jako: Raport 2018)⁵, a drugi we wrześniu 2019 r. (dalej jako: Raport 2019)⁶. Raport 2019 uwzględnia zmiany w funkcjonowaniu miejskiej mikromobilności zaobserwowane od czasu opublikowania Raportu 2018, z uwagi na dynamikę rozwoju branży. Dodatkowo bazuje on na raporcie statystycznym dotyczącym miejskiej mikromobilności w 2018 r. (dalej: Raport ilościowy 2019)⁷.

Raporty są dokumentami interdyscyplinarnymi – dotyczą zagadnień różnych gałęzi prawa (prawa o ruchu drogowym, zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego, prawa administracyjnego), jak i aspektów pozaprawnych (takich jak np. ochrona środowiska i zrównoważony rozwój, kwestie społeczne i wyrównywanie szans, promowanie społeczeństwa obywatelskiego). Dlatego też stanowią one kompleksowe opracowanie problemu – w niniejszym artykule raporty będą analizowane w aspekcie prawa o ruchu drogowym i jedynie w odniesieniu do UTO⁸.

Aktualnie Ministerstwo Infrastruktury pracuje nad ustawą o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* oraz ustawy o *elektromobilności i paliwach alternatywnych* (numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD564, dalej jako: Ustawa dot. UTO)⁹, która ma uregulować status prawny tzw. UTO. Warto zatem wziąć pod uwagę rekomendacje NACTO w pracach nad ustawą, której projekt w zaproponowanym kształcie wzbudził liczne uwagi ekspertów¹⁰.

3. Uwagi ogólne Raportów a proponowana definicja UTO

Punktem wyjścia do zaleceń dotyczących zasad funkcjonowania miejskiej mikromobilności są przede wszystkim stwierdzenia, że nowe formy miejskiej mikromobilności od 2017 r. stały się bardzo aktywne w przestrzeni miejskiej, a zarazem wymagają one stosownego uregulowania, aby nie funkcjonowały w legislacyjnej „szarej strefie” – gdyż prawem i obowiązkiem władz jest zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców, w tym także bezpieczeństwa na terenach, gdzie odbywa się ruch publiczny¹¹.

⁵ *Guidelines for the Regulation and Management of Shared Active Transportation*, version 1, July 2018.

⁶ *Guidelines for Regulating Shared Micromobility*, version 2, September 2019.

⁷ *Shared Micromobility in the U.S.*, NACTO 2018 (dalej jako: Raport ilościowy 2019).

⁸ Problemy i możliwości prawnego uregulowania rynku operatorów UTO w Polsce zostaną omówione odrębnie, artykuł na ten temat jest w przygotowaniu.

⁹ <https://legislacja.rel.gov.pl/projekt/12323652/katalog/12622438#12622438>.

¹⁰ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/projekt-zmian-dotyczacych-hulajnog-elektrycznych-opinie-prawnikow,468902.html>.

¹¹ Raport 2018, s. 3–4; Raport 2019, s. 3, 5–7. Założenia projektu Ustawy dot. UTO trafnie zatem wpisują się w trend światowy (por. Ustawa dot. UTO, *Uzasadnienie*, s. 1).

Problemem podstawowym jest samo uregulowanie statusu poszczególnych środków transportu, przede wszystkim elektrycznych rowerów i e-hulajnóg. Raport 2018 uznaje za wadę systemu brak spójnego uregulowania statusu prawnego UTO pomiędzy miastami (a także różnice w ustawodawstwie stanowym i brak regulacji federalnej), natomiast Raport 2019 jako kluczowy wymóg uznaje uwzględnianie prawnego lokalnego statusu tych urządzeń¹². W tym zakresie projektowana Ustawa dot. UTO, proponując jedną w skali kraju definicję UTO idzie w dobrym kierunku, wpisując się w tendencje ustawodawcze państw europejskich¹³.

Polski ustawodawca nie planuje natomiast rozróżnienia wymogów techniczno-prawnych dla UTO na podstawie kryterium: prywatne Urządzenie Transportu Osobistego – wynajmowane Urządzenie Transportu Osobistego. Tymczasem Raport 2018 wskazuje, że sukces miejskiego wynajmu Urządzeń Transportu Osobistego wynikał m.in. z wyższych standardów jakości i bezpieczeństwa tych urządzeń w porównaniu z urządzeniami przeznaczonymi do użytku prywatnego¹⁴.

Raport 2019 poświęca temu zagadnieniu znacznie więcej miejsca, jednoznacznie sygnalizując jego istotną wagę w praktyce funkcjonowania miast. Wskazuje on, że ze względu na dużo bardziej intensywną eksploatację, urządzenia przeznaczone na wynajem muszą być zaprojektowane solidniej i wyposażone znacznie bezpieczniej niż te przeznaczone do użytku prywatnego¹⁵. Nie jest to już zatem jedynie kwestia „sukcesu”, ale problem znacznie bardziej fundamentalny, bo dotyczący bezpieczeństwa¹⁶.

Co więcej, Raport 2019 nie tylko zaleca rozróżnienie wymogów co do urządzeń wynajmowanych i prywatnych, ale również rekomenduje wprowadzenie minimalnych wymagań dla każdego urządzenia przeznaczonego na wynajem, takich jak: maksymalna moc silnika, maksymalna prędkość, indywidualny numer urządzenia (umieszczony na w wyraźnym miejscu po obu stronach pojazdu) oraz nadajnik GPS¹⁷. Spośród tych wymogów projekt Ustawy dot. UTO spełnia jedynie wymóg maksymalnej prędkości¹⁸.

Znamienne jest, że w Raporcie 2019 wskazano na tocząca się nadal dyskusję na ten temat, biorąc pod uwagę, że rynek miejskiej mikromobilności wciąż ewoluuje¹⁹. Jednocześnie przytoczono niektóre obowiązujące już w USA ogólne standardy dotyczące hulajnóg elektrycznych, które jak się okazuje precyzują wymogi co do wielkości kół, środka ciężkości, wymiarów hulajnogi, czy też układu napę-

¹² Raport 2018, s. 3–4; Raport 2019, s. 3, 5–7.

¹³ Ustawa dot. UTO, *Ocena skutków regulacji*, pkt 3.

¹⁴ Raport 2018, s. 4.

¹⁵ Raport 2019, s. 20.

¹⁶ Propozycje wprowadzenia dwóch kategorii UTO formułowano już także i w Polsce, zob. <https://moto.rp.pl/tu-i-teraz/30336-nowe-przepisy-zabija-biznes-na-hulajnogach>.

¹⁷ *Op. cit.*, s. 20–21.

¹⁸ Art. 1 ust. 1 projektu Ustawy dot. UTO.

¹⁹ Raport 2019, s. 3, 22.

dowego i hamulcowego tych urządzeń – i to jak wynika z raportu, także co do urządzeń prywatnych, a zatem tych mniej restrykcyjnie traktowanych²⁰. Wobec tego projektowana Ustawa dot. UTO, która właściwie nie formułuje tego typu kryteriów²¹, musi w proponowanym kształcie budzić poważne zastrzeżenia co do stopnia szczegółowości definicji UTO i prawnych wymagań tych urządzeń – a to z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego²².

Paradoksalnie bowiem wskazuje się nawet na zagrożenie usankcjonowania przez projekt Ustawy o UTO hulajnóg *de facto* najniższej jakości, produkowanych masowo u chińskich producentów, które osiągają masę własną do 20 kg i rozpędzają się do prędkości ok. 25 km/h – a wyeliminuje z legalnego obrotu bezpieczniejsze hulajnogi produkowane na potrzeby prywatne²³. Efekt będzie więc odwrotny w stosunku do tego, co postuluje się nie tylko w Polsce, ale i za oceanem – w kraju największych i najlepiej jak dotąd opracowanych doświadczeń w kwestii UTO²⁴.

Trzeba pamiętać zarazem, że w USA norma dotycząca e-rowerów jest inna niż dotycząca e-hulajnóg i innych pojazdów UTO²⁵. Natomiast w Unii Europejskiej obowiązuje jedynie norma dotycząca e-rowerów²⁶, która nie obejmuje UTO – w tym zakresie prace nad normą EN 17128 dopiero trwają²⁷.

Podsumowując ten fragment rozważań należy jednak stwierdzić, że projekt Ustawy dot. UTO nadal znajduje się na etapie przedsejmowym, co jest najlepszą okazją do badania podnoszonych przez różne środowiska postulatów odnośnie statusu prawnego UTO. Nie można zatem przesądzać tego, jaki status prawny otrzymają ostatecznie UTO (tj. czy zostaną potraktowane jak rowery, czy też nie) i jakie będą wymogi dla tej kategorii pojazdów. Wiele argumentów świadczy o poważnych odmiennościach konstrukcyjnych i użytkowych pomiędzy UTO a rowerami (jak np. prędkość, przyspieszenie, zwrotność)²⁸, wiele także wskazuje na znacznie większe zagrożenie ze strony UTO w stosunku do pieszych – i w związku z tym na

²⁰ *Op. cit.*, s. 22. Natomiast w Raporcie 2018 zob. s. 9.

²¹ W art. 1 ust. 1 projektu Ustawy dot. UTO do elementów definicji UTO oprócz maksymalnej dopuszczalnej prędkości urządzenia należy jedynie szerokość, długość i masa.

²² Słusznie zwrócono już na to uwagę w pismach kierowanych do Ministerstwa Infrastruktury w toku konsultacji społecznych co do projektu Ustawy dot. UTO, por. np. pismo Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich m. st. Warszawy z dnia 2 września 2019 r. sygn. ZDM-DKS.0703.2.2016.MPI (35.MPI).

²³ <https://smartride.pl/ustawa-o-uto-budzi-protesty-prywatnych-uzytkownikow-i-branzy>.

²⁴ <https://najednymkole.pl/list-do-ministra-infrastruktury-w-sprawie-nowych-przepisow>.

²⁵ UTO dotyczy norma UL 2272 (por. broszurę: *UL 2272 and the safety of personal e-mobility devices*, 2017), natomiast e-rowerów dotyczy norma UL 2849 (por. <https://www.ul.com/offerings/e-bikes-certification-ul-2849>).

²⁶ Norma EN 15194.

²⁷ J. van Gastel, P. Dekker, *PLEVs About to Go Global?*, 2nd World Light Electric Vehicle Summit, Rotterdam, 2017; J. van Gastel, *PLEVs support urban transition* 3rd World Light Electric Vehicle Summit, Lisbon 2019.

²⁸ Nie można przecież pozostawiać w legislacyjnej „szarej strefie” UTO o parametrach wyższych niż określone w art. 1 projektu Ustawy dot. UTO; por. pkt 2 powyżej.

zasadność systemowego rozróżnienia pomiędzy rowerami a UTO, i w konsekwencji wprowadzenia ostrzejszych wymogów dla pojazdów i użytkowników UTO. Wydźwięk raportów NACTO zdaje się wpisywać w ten trend argumentacyjny.

Jednocześnie Ministerstwo nie powinno zwlekać z pracami nad ustawą mającą na celu uregulowanie statusu prawnego UTO oraz praw i obowiązków użytkowników, ponieważ wobec rosnącej skali zjawiska używania UTO i pojawiającymi się w związku z tym zagrożeniami w ruchu drogowym, zaniechanie legislacyjne może utrudniać również pełne ustalenie odpowiedzialności podmiotów z tytułu ewentualnych zdarzeń z udziałem UTO.

4. Poruszanie się urządzeń w ruchu miejskim

Istotą użytkowania UTO jest poruszanie się po mieście. W amerykańskich miastach ulice stanowią 80% przestrzeni publicznej²⁹, przez co ustanowienie reguł poruszania się po nich w taki sposób, aby godziły sprzeczne interesy, nie tylko stanowi podstawowy problem legislacyjny, ale również duże wyzwanie dla ustawodawcy, który w tym zakresie powinien współpracować z inżynierami ruchu i miejskimi planistami.

Podejście do zagadnienia zasad udziału w ruchu UTO w raportach stanowi jedną z kluczowych „soczewek”, w których ogniskują się problemy i zagrożenia związane z użytkowaniem tych urządzeń, a także tendencje zmian, którym ten rynek podlega.

Raport 2018 wskazuje jedynie, że legislator (w raporcie: władze samorządowe miasta) ma prawo i obowiązek określenia stref, w których poruszanie się UTO jest dopuszczalne/zakazane, oraz że źródłem tego uprawnienia (i odpowiedzialności za razem) jest obowiązek zapewnienia zdrowia i bezpieczeństwa publicznego³⁰. Ponadto pewnym odzwierciedleniem tendencji do regulowania zakresu udziału UTO w ruchu, jest zalecenie regulowania wielkości floty urządzeń, dopuszczonych do ruchu w danym mieście³¹.

Raport 2019 powtarza te zalecenia, jednakże w porównaniu z Raportem 2018 zagadnienie udziału UTO w ruchu jest mocniej rozwinięte. Nie trzeba dodawać, że stanowi to odzwierciedlenie istniejących tendencji legislacyjnych, wynikających z rosnącej skali zjawiska.

Poszerzeniu uległa analiza wielkości floty UTO w danym mieście – omówiono rekomendowane praktyki i diskutowane kwestie, a w tym współczynniki obliczania dopuszczalnej ilości urządzeń UTO dla danego operatora, odwołując się do obowiązującej w poszczególnych amerykańskich miastach praktyki. Wniosek z tego

²⁹ <https://nacto.org/publication/urban-street-design-guide/>.

³⁰ Raport 2018, s. 5, 7.

³¹ *Op. cit.*, s. 3, 21–26.

płyńie taki, że od początku funkcjonowania UTO w amerykańskich miastach istnieją ograniczenia ilości urzędzeń w ruchu, dyktowane m.in. koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa innych uczestników ruchu³².

Według Raportu 2019 zauważa się konieczność dobrego oznakowania oraz dynamicznego rozwoju ścieżek rowerowych i ścieżek do użytku wspólnego (tj. rowerów i UTO), a często przebudowy lub przeorganizowania architektury miejskiej w celu stworzenia bezpiecznej infrastruktury. Co istotne Raport 2019 alarmuje, że brak odpowiedniej przestrzeni do jazdy jest przyczyną wielu wypadków, gdyż jak wynika z zebranych badań, w takich sytuacjach użytkownicy przenoszą jazdę na chodniki – mimo, że w wielu miastach poruszanie się UTO po chodnikach jest zabronione³³.

Kwestia dopuszczalności poruszania się UTO w miastach jest zatem przedstawiona nadal jako zagadnienie dyskusyjne i nie ma w raportach jasnego określenia, czy UTO powinny poruszać się po ulicach, chodnikach, czy też ścieżkach rowerowych. Należy jednak podkreślić, że Raport 2019 nie tylko sygnalizuje istnienie ograniczeń w poruszaniu się UTO po chodnikach, ale również zaleca, aby jak najszybciej określić, które urządzenia z uwagi na prędkość, przyspieszenie i zwrotność powinny poruszać się ścieżkami rowerowymi, a nie chodnikiem³⁴.

Z ogólnego wydźwięku raportów (zwłaszcza Raportu 2019) wynika zresztą kierunek zaleceń, aby docelowo ruch UTO odbywał się po ścieżkach rowerowych/wspólnych dla UTO i rowerów³⁵.

W tym zakresie projekt Ustawy dot. UTO wprowadza rozwiązanie w zasadzie zgodne z wydźwiękiem raportów NACTO, a nawet przewyższa w pewnym stopniu osiągnięcia miast amerykańskich. Jednakże projekt nie ustrzegł się również i wad.

Po pierwsze prawidłowe jest uregulowanie tej materii jednolicie dla całego kraju w drodze ustawy, gdyż jak wskazują doświadczenia amerykańskie przeanalizowane w raportach NACTO, różnice w prawnym statusie UTO w odniesieniu do poszczególnych stanów, czy nawet miast, utrudniają budowanie jasnej i bezpiecznej regulacji i nie służą rozwojowi tego typu komunikacji (podobnie, jak już zostało to wspomniane wyżej w punkcie 3 w odniesieniu do definicji UTO).

Po drugie w zasadzie prawidłowe jest zastosowanie w projekcie dot. UTO przepisów o korzystaniu przez UTO, przede wszystkim dróg dla rowerów i pasów dla rowerów (objęcie UTO art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*)³⁶. Co prawda projektodawca dokonuje tego proponując

³² Raport 2019, s. 3, 11–12, 16–17, 45–47.

³³ *Op. cit.*, s. 40. Niestety w części statystycznej Raportu 2019, ukazującej aktualne tendencje w poszczególnych miastach, brak jest zestawienia przepisów dotyczących zasad poruszania się UTO.

³⁴ *Op. cit.*, s. 40.

³⁵ Wskazówką mogą być dobrane do Raportu 2019 zdjęcia ilustrujące stanowisko NACTO, na których w większości w pozytywny sposób pokazane są osoby poruszające się UTO po ścieżkach rowerowych – np. *op. cit.*, s. 1, 5.

³⁶ T.j. Dz. U. 2018.1990.

wprowadzenie UTO do pojęcia roweru – co jest dyskusyjne³⁷, jednakże samo skierowanie UTO na drogi dla rowerów jest – jak się wydaje – najlepszym z możliwych obecnie rozwiązań.

Niespójne byłoby wprowadzenie jako zasady ruchu UTO po jezdni – skoro proponuje się ograniczenie prędkości UTO do 25 km/h, niebezpieczne natomiast byłoby wprowadzanie jako zasady ruchu UTO hulajnóg po chodnikach. Trudno zarazem wyobrazić sobie budowanie oddzielnych ścieżek dla rowerów i oddzielnych dla UTO (nie wspomina o nich żaden z raportów w odniesieniu do miast amerykańskich).

Z uwagi na niewielką ilość dróg rowerowych w polskich miastach³⁸, proponowany system regulacji poruszania się UTO jest mieszany. Zasadą ma być poruszanie się drogą dla rowerów lub pasem ruchu dla rowerów, a tam, gdzie nie zostały one wyznaczone – albo jezdnią (gdy ograniczenie prędkości nie przekracza 30 km/h) albo chodnikiem (gdy ograniczenie prędkości przekracza 30 km/h).

Skoro nie ma obecnie technicznie innej możliwości, jak wyjątkowe dopuszczenie do ruchu UTO po jezdniach, prawidłowa jest proponowana zmiana art. 16 *Prawa o ruchu drogowym* poprzez wprowadzenie do tego przepisu ust. 8 – z tym, że nie ma żadnego uzasadnienia dla ograniczenia tego uprawnienia jedynie do dróg, na których obowiązuje ograniczenie prędkości do 30 km/h. Nie upraszcza to zasad jazdy UTO po mieście, tym bardziej, jeśli ograniczenie takie nie dotyczy rowerów³⁹.

Raport 2019 wskazuje, że niektóre miasta wprowadziły obszary wyłączone z jazdy UTO, lub też objęte ograniczeniami poruszania się. Mogą to być wyłączenia stałe (np. place, bulwary i deptaki lub ich części – a szczególnie place zabaw dla dzieci) lub czasowe (np. miejsca imprez masowych). Ograniczenia natomiast dotyczą przede wszystkim limitów prędkości dopuszczalnej dla użytkowników UTO⁴⁰.

Celem wprowadzania ograniczeń jest głównie bezpieczeństwo uczestników ruchu – przede wszystkim pieszych, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych (np. poruszających się na wózkach inwalidzkich lub o kulach, osób niewidomych i niedowidzących).

Polski projekt Ustawy dot. UTO poza omówionym powyżej zakazem poruszania się UTO po jezdni, na której obowiązuje ograniczenie prędkości wyższe niż

³⁷ Zob. pkt 3 powyżej.

³⁸ Z ostatniego opublikowanego raportu GUS na temat mienia gmin i powiatów w latach 2015–2017 wynika, że ogół dróg rowerowych będących pod zarządem jednostek samorządu terytorialnego 2017 r. w Polsce wynosił 12,1 tys. km; zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunkinarnarodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/mienie-gmin-i-powiatow-w-latach-2015-2017,4,4.html>.

³⁹ pismo Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich m. st. Warszawy z dnia 2 września 2019 r. sygn. ZDM-DKS.0703.2.2016.MPI (35.MPI).

⁴⁰ Raport 2019, s. 41.

30 km/h (który jednak nie zawiera głębszego uzasadnienia – również w Uzasadnieniu projektu Ustawy dot. UTO) wprowadza zakaz poruszania się UTO po chodnikach, z wyjątkiem sytuacji, gdy brak jest drogi dla rowerów lub pasa dla rowerów, chodnik ma co najmniej 2 metry szerokości, a ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością większą niż 30 km/h⁴¹.

Zakaz poruszania się UTO po chodniku należy oczywiście zaaprobować, zwracając jednocześnie uwagę na brak badań wskazujących na celowość przyjęcia akurat tej prędkości (30 km/h) jako prędkości granicznej. Tymczasem, aby zapewnić spójność regulacji, a zarazem wziąć pod uwagę względy bezpieczeństwa, warto zwrócić uwagę na ograniczenie prędkości zawarte w przepisie dotyczącym rowerów (art. 33 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym)⁴², jak i prędkość dopuszczalną w strefie zamieszkania, wynoszącą 20 km/h, gdzie zarazem zmieniają się zasady ruchu pieszych, co może mieć wpływ na bezpieczeństwo użytkownika UTO (art. 20 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym). Projektodawca powinien ocenić i uzasadnić, czy przepisy te powinny mieć wpływ na uprawnienia i ograniczenia poruszania się UTO.

Dalszym przykładem ograniczenia w poruszaniu się UTO, wskazanym wprost w *Uzasadnieniu* projektu Ustawy dot. UTO jest możliwość wyłączenia danego obszaru poprzez wprowadzenie znaku zakazu wjazdu rowerów (B-9) na dany obszar⁴³. Uprawnienie to leży w gestii zarządcy drogi i może oznaczać wprowadzenie zakazu na stałe lub czasowo.

Należy jednak rozważyć, czy w razie odmiennego systemowo uregulowania statusu UTO od statusu rowerów, nie byłoby zasadne wydanie również przystosowanych do tej kategorii pojazdów przepisów wykonawczych, w tym np. wprowadzenie znaków drogowych pionowych i poziomych właściwych dla UTO⁴⁴.

5. Parkowanie

Raporty ukazują ciekawą tendencję rozwoju rynku miejskiej mikromobilności w aspekcie parkowania pojazdów. W Raporcie 2018 sięga się jeszcze do początków aktywności operatorów UTO na terenie USA, tj. do stycznia 2017 r. i przypomina, że miasta w których urządzenia te pojawiły się, stanęły przed nowymi wyzwaniami.

⁴¹ Luką prawną jest jedynie sytuacja, gdy nie ma wyznaczonego pasa ruchu dla rowerów ani drogi dla rowerów, a zarazem ograniczenie prędkości przekracza 30 km/h, a chodnik nie ma 2 metrów szerokości lub brak jest chodnika. W pewnym sensie zwraca na to uwagę pismo Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich m. st. Warszawy z dnia 2 września 2019 r. sygn. ZDM -DKS.0703.2.2016.MPI (35.MPI), gdzie jednak mylona jest konstrukcyjna szerokość chodnika tj. 2 m, zawarta w art. 33 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, z szerokością chodnika pozostawionego dla pieszych tj. 1,5 m, o której mowa w art. 47 ust. 1 pkt 2) Prawa o ruchu drogowym. Jednakże nie można pominąć okoliczności, że dopuszczenie do pozostawienia 1,5 m chodnika przy dozwolonej prędkości UTO wynoszącej 25 km/h może stanowić poważne zagrożenie dla pieszych.

⁴² *Op. cit.*

⁴³ Ustawa dot. UTO, *Uzasadnienie*, s. 2.

⁴⁴ W raportach por. dokumentację fotograficzną, ukazującą istnienie takich znaków – Raport 2019, s. 12.

Raport ten kreśli także tendencję rozwojową rynku UTO, który w USA ewoluował od systemu stacji dokujących (przede wszystkim rowery) do systemu internetowych aplikacji i braku stałej infrastruktury postojowej (dockless), po to, by w zależności od potrzeb kierować się ku rozwiązaniom mieszanym⁴⁵.

Proponowane w tym raporcie rozwiązania oparte są na analizie wad i zasad poszczególnych systemów. System pełnej swobody parkowania (z uwzględnieniem zakazów ogólnych, wynikających z prawa drogowego) posiada zalety w postaci najlepszego dostępu użytkowników do urządzeń, jest także „prosty do zrozumienia” przez mieszkańców⁴⁶.

Jego wadą wg Raportu 2018 jest za to ryzyko blokowania chodników, podjazdów i przejść, co może powodować utrudnienia dla przechodniów, a szczególnie dla osób niepełnosprawnych. Te sytuacje mogą również odbić się na wizerunku UTO, wpływając negatywnie na jego społeczne oddziaływanie⁴⁷.

System pośredni zakłada możliwość pozostawiania urządzeń w większości miejsc, jednak z pewnymi ograniczeniami, w zależności od obszaru – np. wyznaczone miejsca na deptakach. Plusem tego rozwiązania jest nadal duża swoboda poruszania się użytkowników i prostota systemu przy większej regulacji przestrzeni publicznej. Do wad Raport 2018 zalicza wyzwanie, jakim ma być kontrola prawidłowości parkowania urządzeń w wyznaczonych miejscach⁴⁸.

Ostatnim z opisanych modeli jest model zakładający wprowadzenie wymagania przymocowania urządzeń do stałych elementów, bez możliwości swobodnego parkowania w dowolnych miejscach. Wprowadza to porządek i nie blokuje ruchu pieszych, choć oczywiście zmniejsza możliwości parkowania użytkowników UTO⁴⁹.

Konkludując, Raport 2018 rekomenduje, aby wprowadzać pewne uregulowania dotyczące dozwolonych miejsc parkowania urządzeń UTO, a nie pozostawiać to pełnej swobodzie firm i użytkowników⁵⁰.

Przechodząc do Raportu 2019 w części dotyczącej parkowania UTO warto przypomnieć, że Raport 2019 został opublikowany po upływie zaledwie 1 roku i 2 miesięcy po Raporcie 2018. W międzyczasie NACTO dokonało kompleksowej ilościowej analizy miejskiej mikromobilności za rok cały 2018, co dało asumpt do wniosku, że w USA w 2018 roku e-hulajnogi wyprzedziły rowery i e-rowery jako najpopularniejszy segment rynku. Z końcem 2018 r. w amerykańskich miastach

⁴⁵ Raport 2018, s. 2–3.

⁴⁶ *Op. cit.*, s. 11.

⁴⁷ *Op. cit.*, s. 11.

⁴⁸ *Op. cit.*, s. 12.

⁴⁹ *Op. cit.*, s. 12.

⁵⁰ *Op. cit.*, s. 11. Sygnalizowany w Raporcie 2018 problem to kwestia zgłaszania naruszeń zasad parkowania pojazdów. Raporty te proponują nakładanie większej ilości obowiązków (w tym sprawozdawczych i dotyczących zdarzeń niepożądanych) na operatorów, o czym szerzej w artykule dot. uregulowania rynku UTO.

dostępnych było 85 000 e-hulajnog, ilość przejazdów nimi wyprzedziła ilość przejazdów e-rowerami (38,5 mln do 36,5 mln) – natomiast rowery bez stacji dokujących praktycznie zniknęły z ulic, z wyjątkiem miasta Seattle⁵¹. Dalsze statystyki wskazują, że rynek UTO będzie kontynuował ten dynamiczny rozwój i coraz mocniej konkurował z transportem rowerowym⁵². Raport ilościowy 2019 wskazuje również na negatywne doświadczenia miast związane z operatorami urządzeń swobodnego dostępu (*dockless*)⁵³.

Raport 2019, pod wpływem danych zawartych w Raporcie ilościowym 2019, odpowiednio przewartościowuje swoje dotychczasowe wnioski i rekomendacje. Raport 2019 znacznie silniej w porównaniu z Raportem 2018 akcentuje zasadność uregulowania zasad parkowania UTO w miastach. Z zawartego w Raporcie 2019 zestawienia aktualnego stanu prawnego w przykładowych amerykańskich miastach wynika, że w zasadzie w żadnym z nich nie pozwala się już na swobodne parkowanie UTO – tworzone są różnego rodzaju specjalne strefy parkingowe (samodzielne lub łączone z rowerami), wprowadza się również kary za nieprawidłowe zaparkowanie urządzenia⁵⁴.

Na problem tarasowania chodników przez nieprawidłowo zaparkowane urządzenia zwracają użytkownikom uwagę także sami operatorzy działający na terenie USA, którzy w formie przystępnej instrukcji wskazują, że podstawową zasadą korzystania z e-hulajnog jest parkowanie poza chodnikami i dbałość o zapewnienie przejścia dla pieszych⁵⁵.

Raport 2019 zaleca, aby planem minimum dla miasta zezwalającego na działalność operatorowi UTO było określenie obszaru dozwolonego parkowania (*geofencing*), sposobu przekazywania użytkownikom stosownych komunikatów na ten temat, narzędzi szybkiego reagowania na nieprawidłowo zaparkowane urządzenia, a w tym szkolenie pracowników przystosowanych do tego rodzaju zadań. Do bardziej szczegółowych zaleceń należą sugestie, aby operator miał możliwość szybkiej zmiany obszaru objętego *geofencing* w zależności od sytuacji, aby strefy dozwolonego parkowania znajdowały się w bezpiecznej odległości od krawężników

⁵¹ Raport ilościowy 2019, s. 5.

⁵² *Op. cit., passim*. Raport pokazuje, że 40% rynku skuterów koncentruje się w Kalifornii, a także że przewaga e-hulajnog nad rowerami uwidoczniła się przede wszystkim w przejazdach rekreacyjnych, gdy tymczasem przejazdy do/z pracy oraz w przejazdy w systemie *park and ride* nadal należą do rowerów. Jednocześnie Raport ilościowy 2019 wskazuje, że rośnie liczba operatorów e-hulajnog przy wycofywaniu się z aktywności operatorów rowerowych, co będzie oznaczać przejmowanie przez e-hulajnologi tych przejazdów, które dotychczas wykonywano rowerami. Wpływ na to ma również zapewne dynamiczny rozwój technologii i rynku UTO, który spowoduje zapewne obniżenie ceny pojedynczego przejazdu – która wciąż jest wyższa niż przejazdu rowerem czy e-rowerem.

⁵³ *Op. cit.*, s. 14; dla przykładu, operator e-rowerów swobodnego dostępu (*dockless*) wybrany przez miasto Camden (stan New Jersey), po kilku miesiącach porzucił miasto, pozostawiając na ulicach flotę porzuconych rowerów, które musiały zostać zlokalizowane, skonfiskowane i zbywane lub zutylizowane przez władze samorządowe.

⁵⁴ Raport 2019, s. 55.

⁵⁵ <https://www.li.me/second-street/4-things-know-before-first-electric-scooter-rental>.

i przejść dla pieszych oraz aby zawsze zachowana była minimalna szerokość chodnika przeznaczonych wyłącznie dla ruchu pieszych⁵⁶.

Podsumowując – raporty pokazują, że problematyka parkowania UTO stanowi jeden z zasadniczych problemów miast i podstawowych obszarów wymagających uregulowania prawnego. W tym kontekście interesujące jest spostrzeżenie Raportu 2018, że pozostawienie zbytnej dowolności operatorom w kwestii parkowania UTO w przestrzeni publicznej, w sytuacji rosnącej ilości wyrządzanych w ten sposób szkód, może prowadzić do roszczeń odszkodowawczych, kierowanych nie tylko wobec operatorów, ale również wobec administratorów dróg – w tym jednostek samorządu terytorialnego⁵⁷.

Należy podkreślić, że i w Polsce w obecnym stanie prawnym nie można wykluczyć tego typu roszczeń. Przede wszystkim bowiem, zarządca drogi odpowiada za utrzymanie drogi w należytych stanie, a podstawą prawną tego obowiązku są przepisy kompetencyjne: art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁸, art. 2 ust. 1 pkt 4) w zw. z art. 2 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁹ oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 11) ustawy z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶⁰.

W tym zakresie gmina (miasto) odpowiadać będzie za utrzymanie, w tym porządek na drogach publicznych – a zatem na miejskich ulicach wraz z chodnikami i placami, na ścieżkach spacerowo-rowerowych⁶¹, a ponadto na drogach wewnętrznych.

Kluczowa jest ta okoliczność, iż pod pojęciem utrzymania drogi i zarządzania nią należy rozumieć konieczność dbałości nie tylko o substancję nawierzchni drogi, ale i jej przejezdność (a także możliwość korzystania przez pieszych użytkowników). Ustawa wymaga więc od zarządcy zarówno tego, by stan drogi był monitorowany, jak i tego, aby podejmowane były odpowiednie czynności zaradcze – a niedopełnienie tych obowiązków, jako sprzeczne z ustawą wypełnia znamiona zachowania się bezprawnego w rozumieniu art. 415 k.c. (rozumianej jako sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym)⁶².

⁵⁶ Raport 2019, s. 38.

⁵⁷ *Op. cit.*, s. 11.

⁵⁸ T.j. Dz. U. 2019.506: „do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, co w szczególności obejmuje sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego”.

⁵⁹ T.j. Dz. U. 2018.2068. W poszczególnych sytuacjach w grę wchodzić mogą również naruszenia innych przepisów tej ustawy, np. zgromadzonych w art. 20.

⁶⁰ T.j. Dz. U. 2018.1454: „utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy”. Wydaje się, że naruszenie tego przepisu ogólnego będzie w wielu sytuacjach powiązane z naruszeniem szczegółowych obowiązków wynikających z ustawy.

⁶¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II SA/GI 1214/17.

⁶² Wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r., sygn. I ACa 396/18.

Takie zaniechanie ze strony miasta może być uznane za zawinione, jeśli narusza obowiązek czynnego zapobiegania możliwości powstania takiego zdarzenia, w tym nawet nieумыślnie – lecz z naruszeniem miernika należytej staranności określonej w art. 355 k.c.⁶³

Podstawą prawną odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonania obowiązku utrzymania dróg miejskich będą zatem powyższe przepisy kompetencyjne w związku z art. 415 k.c. W razie naruszenia obowiązku prawidłowej organizacji utrzymania porządku w grę wejdzie art. 416 k.c., natomiast w razie naruszenia obowiązków przez pracowników, zastosowanie znajdzie art. 430 k.c.⁶⁴

Jeśli zatem sąd dojdzie do przekonania o trafności ustalenia, że na zaistnienie szkody wpłynęło nie tylko wadliwe zaparkowanie/pozostawienie urządzenia przez użytkownika, lub organizacja parkowania urządzeń przez operatora, ale również zaniechanie obowiązków utrzymania porządku na drodze przez jej administratora, to miasto jako zarządca drogi może odpowiadać samoistnie, niezależnie od odpowiedzialności innych podmiotów – jak również solidarnie z nimi (art. 415 k.c. w zw. z art. 441 k.c.).

Trzeba bowiem mieć na uwadze, że na tle art. 361 § 1 i 2 k.c. określona szkoda może być uznana za normalne następstwo więcej niż jednej przyczyny, co nie pozbawia poszkodowanego prawa wyboru okoliczności faktycznych, z których wywodzi swoje roszczenie. Przy tym nie zawsze szkoda jest wynikiem jednego zdarzenia. Nie są wykluczone związki wieloczłonowe, na które składa się wielość zdarzeń następujących po sobie, łącznie uczestniczących w zbudowaniu ostatecznego, jednego skutku w postaci konkretnej szkody. Dla przyjęcia odpowiedzialności cywilnej ważne jest, by pomiędzy skutkiem – szkodą, a poszczególnymi zdarzeniami – przyczynami zachodziły normalne relacje, bez względu na to czy są one bezpośrednią czy pośrednią przyczyną; szkoda może bowiem stanowić skutek kilku różnych przyczyn⁶⁵.

Z utrwalonego stanowiska orzecznictwa i doktryny wynika, że wobec poszkodowanego odpowiada samodzielnie również ewentualny pomocnik sprawcy⁶⁶, który może działać zarówno przez działanie, jak i zaniechanie (np. poprzez naruszenie swoich obowiązków w tym zakresie) – również w zamiarze ewentualnym, który należy badać z uwzględnieniem możliwości podmiotowych (organizacyjnych, prawnych itd.) potencjalnego sprawcy.

⁶³ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r., sygn. I ACa 396/18.

⁶⁴ Wyrok SA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. I ACa 65/17. Ponadto, jeśli miasto realizuje to zadanie w formie wyboru zewnętrznego podmiotu i nie ponosi winy w wyborze zgodnie z art. 429 k.c., za szkodę odpowiadać będzie podmiot zewnętrzny, lub jego ubezpieczyciel, któremu na podstawie umowy zleci realizację niektórych, a nawet wszystkich zadań (o powierzaniu zadań własnych gminy por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. I SA/Wa 340/10; wyrok KIO z dnia 29 marca 2013 r., sygn. KIO 559/13).

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 462/13.

⁶⁶ Podstawą prawną będzie w tej sytuacji art. 422 k.c.

Nie można więc wykluczyć sytuacji, w której odpowiedzialność deliktową za szkodę związaną pozostawieniem e-hulajnowi w dowolnym miejscu poniesie kilka podmiotów: użytkownik, operator, zarządca drogi, ale również właściciel nieruchomości – gdy w związku ze szkodą spowodowaną przez pojazd UTO Sąd ustali po jego stronie zawiniony brak należytej staranności, (np. za brak odśnieżenia chodnika przed nieruchomością⁶⁷, lub w oparciu o przepisy Prawa budowlanego, sankcjonujące obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania budowli⁶⁸).

6. Odpowiedzialność prawna użytkowników UTO

Z użytkowaniem UTO w ruchu miejskim nieodłącznie wiąże się problematyka odpowiedzialności prawnej z tego tytułu. Raporty nie koncentrują się na tym zagadnieniu wprost, jednakże pojawia się w ich treści kilka uwag na ten temat, a ponadto ogólny wydźwięk rekomendacji nie pozostawia wątpliwości, że miejska mikromobilność idzie w parze z uregulowaniem kwestii odpowiedzialności.

Ze względu na to, że raporty skierowane są przede wszystkim do legislatora – a więc na gruncie amerykańskim do stowarzyszonych miast (z racji zakresu działania stowarzyszenia), nie poświęcono w nich miejsca odpowiedzialności osobistej użytkowników hulajnóg. Warto jednak poruszyć to zagadnienie na gruncie polskim.

Uwagi poniższe poświęcone będą dwóm problemom związanym z zagadnieniem odpowiedzialności użytkowników UTO: odpowiedzialności karnej z tytułu prowadzenia UTO (przede wszystkim e-hulajnowi) w stanie nietrzeźwości, po spożyciu alkoholu lub pod wpływem środka odurzającego (tj. art. 178a § 1 k.k., czy też art. 87 § 1 k.w.), oraz kwestii odpowiedzialności cywilnej za szkody związane z prowadzeniem UTO.

W odniesieniu do odpowiedzialności za jazdę pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających należy na wstępie zauważyć, że nie budzi wątpliwości możliwość ponoszenia przez użytkowników UTO odpowiedzialności za wykroczenie z art. 87 § 1a i 2 k.w., gdyż niewątpliwie każde UTO jest pojazdem⁶⁹.

Problem sprowadza się zatem do rozstrzygnięcia, czy hulajnogę elektryczną można zaliczyć do pojazdów mechanicznych w rozumieniu art. 178a § 1 k.k. i wobec tego czy kierujący nią może opowiadać z tego przepisu, a także z przepisu art. 87 § 1 k.w.

Z punktu widzenia wykładni językowej możliwość taka istnieje – z brzmienia przepisu art. 178a § 1 k.k. czy też art. 87 § 1 k.w. nie wynika bowiem, aby pojęcie pojazdu mechanicznego doznawało wprost jakichś ograniczeń. Pojęcie „pojazdu

⁶⁷ Podstawa prawna: art. 5 ust. 1 pkt 4) i 5) ustawy z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. 2018.1454.

⁶⁸ T.j. Dz. U. 2019.1186. Np. art. 5 ust. 2 w zw. z art. 60 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁶⁹ Na temat pojęcia pojazdu por. R. A. Stefański, *Glosa do wyroku SN z dnia 25 października 2007 r., sygn. III KK 270/07*, „Prokuratura i Prawo”, 2008 nr 5, s. 167–169.

mechanicznego” określone jest zgodnie z kryterium technicznym – można zatem przyjąć, że pojazd mechaniczny to pojazd poruszany/wprawiany w ruch przez umieszczony w/nm silnik⁷⁰. Słusznie za pojazdy mechaniczne uważane są również pojazdy (szynowe) zasilane z trakcji elektrycznej⁷¹ oraz motorowery⁷². Zgodnie z takim rozumieniem przepisów art. 178a § 1 k.k. czy też art. 87 § 1 k.w. UTO są typowymi pojazdami mechanicznymi.

Dla zaliczenia UTO do zakresu pojęcia pojazdów mechanicznych nie ma znaczenia ukształtowane w orzecznictwie i powtarzane w literaturze ograniczenie oparte na wykładni funkcjonalnej i celowościowej, zgodnie z którym za pojazd mechaniczny na gruncie 178a § 1 k.k. i art. 87 § 1 k.w. nie uważa się pojazdu, w którym znajduje się silnik mający poniżej 50 cm³ pojemności skokowej⁷³. Bez rozstrzygnięcia w tym miejscu istniejącego sporu, należy przyjąć, że ograniczenie to nie ma zastosowania do UTO, ponieważ dotyczy pojazdów z silnikiem spalinowym, a nie elektrycznym, a ponadto nie byłoby obecnie wobec tej kategorii pojazdów aktualne – gdyż zostało wprowadzone w czasach, w których nie odczuwano skutków rozpowszechnienia się szybkich i niebezpiecznych pojazdów poruszanych za pomocą silników elektrycznych⁷⁴. Silniki spalinowe o niskiej pojemności skokowej stanowiły w tym okresie jedynie pomocnicze źródło poruszania pojazdu i w związku z tym w ocenie orzecznictwa stanowiły niewielkie zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu (względy funkcjonalno-celowościowe)⁷⁵.

W odniesieniu do UTO kryterium to nie ma racji bytu po pierwsze dlatego, że silniki elektryczne UTO są samoistnymi jednostkami napędowymi, a ponadto mimo stosunkowo niewielkiej mocy umożliwiają szybką jazdę i gwałtowne przyspieszenie. Pojazdy UTO są ciche i słabo odporne na nierówności terenu.

Kluczowe jest również to, że nie tylko parametry i możliwości techniczne UTO, ale i informacje o kolejnych wypadkach (w tym śmiertelnych) z udziałem tych pojazdów wskazują na zagrożenie, jakie rodzi ich użytkowanie. Biorąc zatem pod uwagę funkcję ochronną i cel przepisów art. 178a § 1 k.k. i art. 87 § 1 k.w.,

⁷⁰ R. A. Stefański, *Glosa...*, s. 172.

⁷¹ Wyrok SN z dnia z dnia 25 października 2007 r., sygn. III KK 270/07.

⁷² Wyrok SN z dnia z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. V KK 259/16; postanowienie SN z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. II KK 28/19.

⁷³ J. Brylak, *Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, Warszawa 2018 (Legalis), M. Olęzałek, *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych*, Warszawa 2018 (Legalis). Krytycy tego stanowiska wskazują m.in., że wprowadzenie sztywnej granicy pojemności skokowej silnika (akurat na poziomie 50 cm³) musi spotkać się z zarzutem dowolności, por. R. A. Stefański, *Glosa...*, s. 172; B. Sygit, *Pojęcie pojazdu mechanicznego w rozumieniu art. 214 k.k.*, „Problemy Praworządności”, 1975, nr 10, s. 21.

⁷⁴ R. A. Stefański, *Art. 178a (w:) System Prawa Karnego*, t. 8 red.: L. Gardocki, Warszawa 2018, s. 441; *idem*, *Glosa...*, s. 171.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 171. Tak przede wszystkim uzasadniano to kryterium.

wynikający m.in. z uwzględnienia ich przedmiotu ochrony – bezpieczeństwa w ruchu oraz życia i zdrowia⁷⁶, należy UTO zaliczyć do pojazdów mechanicznych i w konsekwencji stosować wobec ich użytkowników przepisy o odpowiedzialności karnej za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, po spożyciu alkoholu lub pod wpływem środka odurzającego (tj. art. 178a § 1 k.k., czy też art. 87 § 1 k.w.).

Na marginesie warto zauważyć, że odróżnienie UTO (e-hulajnogi) od roweru na tle zagadnienia odpowiedzialności karnej za prowadzenie w stanie nietrzeźwości jest jedną z istotnych prawnych różnic pomiędzy tymi kategoriami pojazdów. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić, że użytkownik UTO będzie odpowiadał za jazdę w stanie nietrzeźwości tak, jak użytkownik zwykłej hulajnogi, deskorolki, roweru lub wózka inwalidzkiego⁷⁷.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność cywilną za szkody związane z prowadzeniem UTO w ruchu miejskim, kwestie te częściowo zostały poruszone w poprzednim podpunkcie, a mianowicie w aspekcie potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego jako zarządców dróg w miastach⁷⁸.

Natomiast jeśli chodzi o odpowiedzialność użytkowników UTO, to najmniej kontrowersyjnym zagadnieniem wydaje się zaliczenie UTO do urządzeń podlegających zasadzie ryzyka, zgodnie z art. 436 § 1 k.c.

Wypracowane w doktrynie kryteria uznania urządzenia za mechaniczny środek komunikacji poruszany za pomocą sił przyrody określają, że pojazd taki musi być wyposażony we własne urządzenie napędowe (silnik), być zdolny do przemieszczania się, być przeznaczony do komunikacji i być tego rodzaju, że jego konstrukcja pozwala na ruch z wykorzystaniem sił przyrody w rozumieniu art. 435 § 1 k.c. – a zatem m.in. elektryczności⁷⁹.

Kryteria te są na tyle jasne i jednoznaczne, że zaliczenie do nich UTO nie budzi wątpliwości. Nie ma w szczególności znaczenia, czy pojazd rozwija określoną prędkość (w szczególności poruszanie się do 25 km/h nie stoi na przeszkodzie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka)⁸⁰. UTO podlegają zatem regulacji art. 436 § 1 k.c.

⁷⁶ R. A. Stefański, *Art. 178a (w:) System Prawa Karnego...*, s. 438.

⁷⁷ A. Leciak, *Art. 87 (w:) Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red.: P. Daniluk, Warszawa 2019, Nb 7.

⁷⁸ Częściowo natomiast problematyka ta zostanie omówiona w publikacji poświęconej wybranym publicznoprawnym aspektom użytkowania UTO w miastach.

⁷⁹ M. Zelek, *Art. 436 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, red.: M. Gutowski, Warszawa 2019, Nb 4. W komentarzu tym wskazano wprost na zaliczenie w zakres art. 436 § 1 k.c pojazdów typu *segway*.

⁸⁰ Do zakresu zastosowania art. 436 § 1 k.c zalicza się również pojazdy wolnobieżne, takie jak ciągnik rolniczy wraz z połączoną z nim maszyną (wyrok SN z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. V CKN 1051/00, wyrok SA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. I ACa 1382/11), pompa do betonu z wysięgnikiem, zamontowana na podwoziu samochodu ciężarowego (wyrok SN z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 157/13), czy też żuraw posadowiony na platformie samochodu specjalistycznego (wyrok SA w Warszawie z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. VI ACa 259/14).

W związku z tym użytkownik jako najemca będzie na zasadzie ryzyka odpowiadał za szkody wyrządzone takim uczestnikom ruchu, jak piesi, rolnicy, użytkownicy deskorolek oraz rowerzyści.

Ponadto sytuacja prawna UTO jest jasna w tych momentach, gdy podlegać one będą zasadzie winy – w szczególności co do zdarzeń z udziałem dwóch pojazdów UTO, ale także w razie zderzenia z samochodem, czy też innym mechanicznym środkiem komunikacji, poruszonym za pomocą sił przyrody (art. 436 § 2 k.c.).

W związku z tym pożądane jest szybkie wprowadzenie do polskiego prawa zasad poruszania się UTO w ruchu, ze względu na konieczność badania ewentualnego naruszenia tych przepisów w kontekście ustalania winy w spowodowaniu zdarzenia skutkującego szkodą.

W razie użytkowania wynajętego pojazdu UTO, odpowiedzialność będzie ponosić użytkownik, jako posiadacz zależny (najemca) od momentu odblokowania UTO za pomocą aplikacji do momentu zakończenia przejazdu, tj. w okresie trwania władztwa faktycznego nad rzeczą⁸¹. Jednakże przejście władztwa faktycznego nad UTO po zakończeniu najmu również uzasadnia odpowiedzialność użytkownika, gdyż odpowiedzialność ponosić będzie również posiadacz w złej wierze – w tym złodziej, lub osoba dokonująca krótkotrwałego zaboru i pozbawienia właściciela możliwości rozporządzania pojazdem przez czyn przestępczy⁸².

Nie będzie natomiast posiadania zależnego po stronie osoby, której najemca UTO pozwolił na krótkotrwałe skorzystanie z tego pojazdu w ramach stosunku grzeźnościowego⁸³.

Natomiast gdy ustalone zostanie, że miał miejsce przewóz z grzeźności, odpowiedzialność użytkownika w stosunku do poszkodowanego pasażera będzie uregulowana na zasadzie winy (art. 436 § 2 k.c.)⁸⁴. W tym zakresie trzeba zwrócić uwagę na proponowaną w projekcie Ustawy dot. UTO definicję, zgodnie z którą UTO to urządzenie konstrukcyjnie przeznaczone do poruszania się wyłącznie przez kierującego znajdujące się na tym urządzeniu – co może wpłynąć na ustalenie przyczynienia się do powstania lub zwiększenia szkody po stronie poszkodowanego pasażera UTO.

7. Uwagi końcowe

W procesie legislacyjnym należy wziąć pod uwagę analizy i rekomendacje zawarte w Raportach NACTO, ponieważ pokazują one stan istniejący obecnie w USA, a będący w niedługiej przyszłości udziałem polskiej rzeczywistości miejskiej. Odzwierciedlają również dynamikę i kierunek zmian tego zjawiska. Przede

⁸¹ Art. 436 § 1 w zw. z art. 336 k.c.

⁸² Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 października 2018 r., sygn. VI ACa 38/17.

⁸³ Wyrok SN z dnia 13 września 2001 r., sygn. IV CKN 425/00.

⁸⁴ Przewożenie pasażera z grzeźności nie ma prawnego wpływu na odpowiedzialność kierującego użytkownika wobec osób trzecich na zasadzie ryzyka.

wszystkim jednak, Raporty NACTO podają również skodyfikowane najlepsze rozwiązania miast USA, które mogą pozwolić ustrzec się od błędów i zagrożeń, jakie niesie regulacja lub jej zaniechanie w odniesieniu do pojazdów UTO.

Jednocześnie raporty nie dają gotowych rozwiązań we wszystkich kwestiach; wskazują jednak wprost, że różne miasta na swój sposób mierzą się z problemami UTO i szerzej – miejskiej mikromobilności. Raporty trzeba zatem czytać krytycznie i stosować „odpowiednio”, a ponadto pogłębić badania nad planowanymi na polskim gruncie rozwiązaniami, aby w polskich przepisach uwzględnić specyfikę polskich miast (np. tramwaje, trolejbusy) i aby wybór rozwiązań był przemyślany i uzasadniony.

Bibliografia

I. Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2019.1186).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2018.2068).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019.506).
4. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. 2018.1454).
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2018.1990).
6. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (nr wykazu Rady Ministrów: UD 564), oraz uzasadnienie i ocena skutków regulacji do tego projektu.

II. Raporty NACTO:

1. Guidelines for the Regulation and Management of Shared Active Transportation, NACTO 2018.
2. Guidelines for Regulating Shared Micromobility, NACTO 2019.
3. Shared Micromobility in the U.S., NACTO 2018.

III. Piśmiennictwo, monografie prawnicze:

1. Brylak J., Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym, Warszawa 2018.
2. Leciak A., Art. 87 (w:) Kodeks wykroczeń. Komentarz, red.: P. Daniluk, Warszawa 2019.
3. Olężałek M., Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych, Warszawa 2018.
4. Stefański R.A., Art. 178a (w:) System Prawa Karnego, t. 8 red.: L. Gardocki, Warszawa 2018.
5. Stefański R.A., Glosa do wyroku SN z dnia 25 października 2007 r., sygn. III KK 270/07, „Prokuratura i Prawo”, 2008 nr 5.
6. Sygít B., Pojęcie pojazdu mechanicznego w rozumieniu art. 214 k.k., „Problemy Praworządności”, 1975, nr 10.
7. Zelek M., Art. 436 (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. II, red.: M. Gutowski, Warszawa 2019.

IV. Orzecznictwo:

1. Wyrok KIO z dnia 29 marca 2013 r., sygn. KIO 559/13.
2. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r., sygn. I ACa 396/18.
3. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 12 września 2018 r., sygn. I ACa 396/18.

4. Wyrok SA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. I ACa 65/17.
 5. Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. I ACa 1382/11.
 6. Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. VI ACa 259/14.
 7. Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 października 2018 r., sygn. VI ACa 38/17.
 8. Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. I CSK 462/13.
 9. Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 157/13.
 10. Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. V CKN 1051/00.
 11. Wyrok SN z dnia 13 września 2001 r., sygn. IV CKN 425/00.
 12. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2018 r., sygn. II SA/Gl 1214/17.
 13. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. I SA/Wa 340/10.
- V. Materiały internetowe:
1. Baker P., Shareable scooters may seem sustainable, but are they really?, <https://www.greenbiz.com/article>.
 2. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323652/katalog/12622438#12622438>.
 3. <https://www.li.me/second-street/4-things-know-before-first-electric-scooter-rental>.
 4. <https://moto.rp.pl/tu-i-teraz/30336-nowe-przepisy-zabija-biznes-na-hulajnogach>.
 5. <https://nacto.org/publication/urban-street-design-guide/>.
 6. <https://najednymkole.pl/list-do-ministra-infrastruktury-w-sprawie-nowych-przepisow>.
 7. pismo Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich m. st. Warszawy z dnia 2 września 2019 r. sygn. ZDM-DKS.0703.2.2016.MPI (35.MPI).
 8. www.prawo.pl/prawnicy-sady/projekt-zmian-dotyczacych-hulajnog-elektrycznych-opinie-prawnikow,468902.html.
 9. <https://smartride.pl/ustawa-o-uto-budzi-protesty-prywatnych-uzytownikow-i-branzy>.
 10. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/mienie-gmin-i-powiatow-w-latach-2015-2017,4,4.html>.
 11. UL 2272 and the safety of personal e-mobility devices, www.ul.com.
 12. <https://www.ul.com/offerings/e-bikes-certification-ul-2849>.
 13. Van Gastel J., Dekker P., PLEVs About to Go Global?, 2nd World Light Electric Vehicle Summit, Rotterdam 2017.
 14. J. van Gastel, PLEVs support urban transition 3rd World Light Electric Vehicle Summit, Lisbon 2019.
 15. Westrope A, How Should Cities Handle New Mobility Data? NACTO Has Ideas, <https://www.govtech.com>.

* * *

Reports of the American National Association of City Transportation Officials (NACTO) vis-à-vis the 30 July 2019 bill of the amendment of the Road Traffic Act and the act on electromobility and alternative fuels

Abstract

The article discusses the reports prepared by the National Association of Transportation Officials (NACTO) regarding “shared micromobility” i.e. urban traffic of small personal transport devices based on rent (urban micromobility). The reports were created in 2018 and 2019. The purpose of the report analysis is to familiarize the Polish reader with the current research results of a leading American organization dealing with the issues of urban transport and to relate them to the problems of using Personal Transport Devices (the so-called PTD) which Polish cities are facing or will face soon – and, therefore, the Polish legislator, who recently developed and announced the draft of 30 July 2019 of the Act amending the Act – Road Traffic Law and the Act on electromobility and alternative fuels (the number from the list of legislative works of the Council of Ministers: UD564).

Key words

Traffic, micromobility, report, innovations, UTO, e-scooters, security.